

# การจัดการโครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

## Megaprojects Management of Pattaya City, Special Administrative Region

ณัฐวัฒน์ คำทอง<sup>1</sup>

**Nattawat Kamkong**

<sup>1</sup>สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

Public Administration Program, Doctor of Philosophy, Western University

**Received:** July 3, 2019  
**Revised:** August 15, 2019  
**Accepted:** August 18, 2019

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ในการจัดการโครงการขนาดใหญ่ตามหลักธรรมาภิบาล กรณีศึกษา โครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา ซึ่งเป็นโครงการที่ดำเนินการในระหว่างปีที่มีคำสั่งปลดปลัดเมืองพัทยาซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งนายกเมืองพัทยาคนใหม่ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ รูปแบบการวิจัย เป็นการวิจัยเอกสาร และสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง วิเคราะห์ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 15 คน

ผลการวิจัยพบว่า อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดการโครงการขนาดใหญ่ ยังมีประเด็นปัญหา เนื่องจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขาดความชัดเจน การจัดบริการสาธารณะของเมืองพัทยามีข้อจำกัดทางด้านอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหา และขาดเสถียรภาพทางกรคลัง รวมถึงศักยภาพในการจัดการโครงการที่ต้องใช้ความชำนาญการเฉพาะด้าน เพื่อให้ดำเนินโครงการเป็นไปตามมาตรฐานสากล เมืองพัทยาจึงเป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงาน

ถึงแม้ว่าเมืองพัทยาจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีลักษณะรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร แต่มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับเทศบาลนคร จึงไม่สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระ อีกทั้งการจัดการโครงการขนาดใหญ่ในเมืองพัทยามีขั้นตอนและกระบวนการดำเนินโครงการที่ซับซ้อนตามสภาพปัญหาและความต้องการของสาธารณชน ดังนั้นศักยภาพของนายกเมืองพัทยาในการประสานงานกับราชการส่วนกลาง ประสิทธิภาพในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมืองการปกครองจึงเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปเมืองพัทยา

**คำสำคัญ:** อำนาจหน้าที่เมืองพัทยา, การจัดการโครงการขนาดใหญ่, การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

### **Abstract**

This research aimed to study the authorities of Pattaya City in term of megaprojects management: Case study of Pattaya-Klang Underpass Project and Pattaya's Beach Landscape Improvement which have been conducted during the year of the decommissioning of Pattaya City Deputy Mayor, and appointed a new Pattaya City Mayor by virtue by Section 44 of the Constitution of the Kingdom of Thailand. This research is a qualitative. Data were analyzed using documents research and semi-structured interviews of key informants.

The research was found that the authorities of Pattaya City to manage megaprojects have crux due to local government structure was unclear. Pattaya City's public services had limited authorities and incompatibilities. Both megaprojects were researched and found that the budget from the government was unstable since they were the projects that requires specialized skills in order to implement the projects in accordance with international standards. Therefore, Pattaya City is just responsible

for coordination. Nevertheless, Pattaya City is a special local administrative organization as the same as Bangkok but Pattaya City has only the same authorities as the municipality as a typical local government organization which cannot manage local administration independently. Moreover, for the megaprojects management in Pattaya City, there are complex procedures according to problems and needs of the public hence potentials of Pattaya City Mayor are required in coordination with the central government. The performance of Pattaya City Mayor in term of effective and efficient decision making, knowledge in economic, social and political development are essential factors to develop Pattaya City.

**Keywords:** Pattaya city authorities, megaprojects management, special administrative, region-Pattaya city

## บทนำ

ที่มาของอำนาจการบริหารเมืองพัทยาในปัจจุบัน เป็นการใช้อำนาจเผด็จการในการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารงานท้องถิ่นเมืองพัทยา ที่เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มาเป็นคณะผู้บริหารจัดการงานท้องถิ่นของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ เป็นการชั่วคราว ตามคำสั่งของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติที่ 6/2560 เรื่อง ปลดนายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่งวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2560 โดยอ้างถึงประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 ข้อที่ 11 ซึ่งกำหนดไว้ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นครบวาระหรือว่างลง ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราวลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 ข้อ 1 วรรคสอง กรณีที่ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาว่างลง ให้

ดำเนินการเพื่อให้ได้มา ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557

(Government Gazette, 2017)

ประเด็นปัญหาจากการจัดการโครงการขนาดใหญ่ในเมืองพัทยา คือ ความล่าช้าของโครงการ จึงเกิดข้อซักถามถึงการบริหารจัดการโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ ที่สร้างผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง ซึ่งเป็นโครงการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดในช่วงโมงเร่งด่วน และช่วงเทศกาลวันหยุดยาวที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาพักผ่อนในเมืองพัทยาและเป็นทางผ่านไปยังจังหวัดท่องเที่ยวต่าง ๆ ในภาคตะวันออก ทั้งนี้ กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม ได้รับอนุมัติงบประมาณจำนวน 800 กว่าล้านบาท เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดทางแยก บริเวณแยกถนนสุขุมวิท ถนนพัทยากลาง จังหวัดชลบุรี ในระยะทางยาวรวม 1.9 กิโลเมตร โดยมีห้างหุ้นส่วนจำกัด นภาก่อสร้างเป็นผู้รับจ้าง ซึ่งมีสัญญาเริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2557 จนถึงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2560 (Charupongsakul, 2011)

โครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา ที่ทำการเสริมทรายบริเวณพัทยาเหนือถึงพัทยาใต้ ระยะยาว 2.7 กิโลเมตรเพื่อแก้ปัญหาทะเลกัดเซาะชายฝั่ง ทั้งนี้เนื่องจากชายหาดพัทยามีปัญหาถูกน้ำทะเลกัดเซาะเป็นอย่างมาก ทำให้เนื้อที่ชายหาด โดยเฉพาะบริเวณพัทยาเหนือถึงพัทยาใต้มีความกว้างเพียง 3 - 5 เมตร และมีนัยสำคัญที่บ่งชี้ว่าหากปล่อยทิ้งไว้จะทำให้ชายหาดสูญหายไปจนหมดสภาพในระยะเวลาอันใกล้ แต่โครงการดังกล่าวนี้ไม่มีความคืบหน้ามากนัก กระทั่งกรมเจ้าท่าได้เสนอตัวเป็นเจ้าของร่วมทำการศึกษา สำรวจ และวางแผนแม่บทในการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยานั้น แม้จะทำให้สภาพชายหาดมีความกว้างเพิ่มมากขึ้นเหมือนในอดีตที่ผ่านมา แต่จากสภาพของภูมิอากาศ และการไหลเวียนของน้ำทะเลที่มีผลกระทบมาจากโครงสร้างชายหาดที่เปลี่ยนไป ย่อมมีผลทำให้การกัดเซาะยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ในการจัดการโครงการขนาดใหญ่ตามหลัก  
ธรรมาภิบาล กรณีศึกษา โครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และ โครงการเสริม  
ทรายชายหาดพัทยานั้น มีลักษณะของความพิเศษที่จะต้องดำเนินการในกลุ่มลักษณะ  
ของเมืองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว และมีบริบทที่แตกต่าง จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการ  
วิจัยการจัดการ โครงการขนาดใหญ่ของเมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ  
เพื่อจะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการจัดการ โครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่น  
รูปแบบพิเศษ ในโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และ โครงการเสริมทราย  
ชายหาดพัทยา
2. เพื่อศึกษาการจัดการ โครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่น  
รูปแบบพิเศษ ตามหลักธรรมาภิบาลของโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และ  
โครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา
3. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดการ โครงการขนาดใหญ่  
เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ของโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยา  
กลาง และ โครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เป็นการศึกษา  
ใน 2 ลักษณะวิธี คือ 1) การวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยการศึกษาค้นคว้า  
จากเอกสารตำราทางวิชาการที่เกี่ยวกับความเป็นมาและสาระสำคัญของการบริหาร  
จัดการภาครัฐรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา อำนาจหน้าที่ ขั้นตอนการจัดการโครงการ การ  
ใช้หลักธรรมาภิบาลของเมืองพัทยาในการจัดการ โครงการสร้างอุโมงค์ทางลอดพัทยา  
กลางและ โครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา และ 2) การสัมภาษณ์ โดยการสัมภาษณ์

แบบเป็นทางการ (Formal interview) และแบบเจาะลึก (In-depth interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant interview)

การเก็บรวบรวมข้อมูล นอกจากจะศึกษาวิจัยจากเอกสารเป็นหลักแล้ว ยังใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการจัดการ โครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสังเคราะห์สรุปผล

การวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์ เป็นการวิเคราะห์ทั้งตีความภาษาจากเอกสาร และวิเคราะห์ความรู้สึกหรือนัยที่แอบแฝงอยู่ เริ่มต้นจากการจัดข้อมูลที่ได้รับมาทั้งหมดอย่างเป็นระบบ ให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการวิจัย จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้ ประการแรก นำเสนอข้อมูลที่ได้รับจากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และอภิปรายผล ประการที่สอง สรุปผลจากข้อมูลที่น่าเสนอ โดยการวิเคราะห์ทั้งในส่วนที่เป็นคำพูด เอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการสังเกตการณ์ไปพร้อม ๆ กัน โดยให้ความสำคัญทั้งความหมายในทางภาษา และตีความจากความรู้สึกที่แอบแฝงอยู่ในข้อมูลนั้น ๆ ประการที่สาม นำข้อมูลที่วิเคราะห์ในแต่ละกรณีศึกษามาเปรียบเทียบกันตามมิติดังกล่าวข้างต้น เพื่อแสวงหาลักษณะและคุณสมบัติร่วมของข้อมูล เพื่อสร้างข้อค้นพบหรือข้อสรุปจากการเปรียบเทียบ เพื่อหาความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกันระหว่างกรณีศึกษากับกรอบแนวคิดในการวิจัย

## ผลการวิจัย

1. การจัดการ โครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา เมืองพัทยา ได้ถูกกำหนดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยากลับกำหนดอำนาจหน้าที่และโครงสร้างเหมือนเทศบาลโดยทั่วไป จึงไม่มีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จในการบริหารจัดการ

ภายในพื้นที่ ส่งผลให้การดำเนินนโยบายเชิงรุกเพื่อสร้างอนาคตของเมืองพัทยา ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง เพราะต้องดำเนินการในเรื่องที่เร่งด่วนก่อน จาก การกำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งบางครั้งไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมและ ความต้องการในการพัฒนาของท้องถิ่น ส่งผลให้การกำหนดนโยบาย และการ ดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ยังคงมีปัญหาทางด้าน ข้อมูลที่ไม่ครอบคลุม และขาดการวิเคราะห์ความเหมาะสม ความเป็นไปได้ และการ เชื่อมโยงในมิติด้านการคลัง การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการมีส่วนร่วม ของประชาชนในพื้นที่

ดังนั้น การจัดการ โครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ ในโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทราย ชายหาดพัทยา ยังคงมีการบริการในกิจการที่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ตามเป้าหมายขององค์ได้เต็มประสิทธิภาพ

2. การจัดการ โครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ ตามหลักธรรมาภิบาลของ โครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และ โครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา เมืองพัทยาขาดประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ ขนาดใหญ่ เนื่องจากขาดการวางแผนและการควบคุมที่เป็นระบบ และอาจรวมถึงการ ขาดระบบประเมินผลสำเร็จของโครงการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ ในการบริหารโครงการให้ ประสบผลสำเร็จ อีกทั้ง การที่ผู้ปฏิบัติงานบางส่วนงานขาดความชำนาญ ไม่สามารถใช้ ความชำนาญงานปฏิบัติการกิจหรือ โครงการขนาดใหญ่ได้ ทำให้ต้องอาศัย ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณและเวลาในการดำเนินงาน ทำให้ผลการปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า และมีคุณภาพ ไม่ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น การจัดการ โครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ ตามหลักธรรมาภิบาลของ โครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และ โครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา เมืองพัทยา จากผลการวิจัยยังคงขาดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการประเมินองค์รวมของการดำเนินการที่ต้องได้รับการพัฒนา

3. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดการโครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ของโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา ในการที่เมืองพัทยามีงบประมาณ ไม่เพียงพอที่จะใช้บริหารจัดการได้ทุกภารกิจที่จำเป็นและทั่วถึง ระบบการควบคุม ตรวจสอบ ภายใน ระบบติดตามผล การจัดสรรเงินงบประมาณยังต้องการการพัฒนา และพบปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อผลความสำเร็จของการดำเนินงาน อีกทั้งเมืองพัทยายังได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับใช้ในการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการที่แท้จริง และไม่ปฏิบัติตามสัดส่วนของการก่อให้เกิดรายได้แก่รัฐ เป็นผลทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ตามโครงการที่มีความสำคัญหรือโครงการขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ดังนั้น การจัดการโครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยาเขตปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ของโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา ยังคงขาดงบประมาณที่เพียงพอต่อการขยายตัวของเมือง และระบบเศรษฐกิจที่ดี ด้ว่าเป็นรายได้สำคัญของประเทศ

### อภิปรายผล

ข้อค้นพบประเด็นอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา จากปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ โครงการที่ผ่านมา พบว่า ยังไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร ทั้งนี้ ยังมีปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่ขัดขวางการทำงานของส่วนราชการเมืองพัทยาไม่ให้งบรลวุฒดุประสงค้ ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการ เนื่องจากขาดการวางแผนและการควบคุมที่เป็นระบบ รวมถึงการขาดระบบประเมินผลสำเร็จของโครงการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ การจัดโครงสร้างองค์กรและระบบงานของเมืองพัทยายังไม่สอดคล้องและเหมาะสมกับภารกิจ วิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ ทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนโครงการให้สอดคล้องกับนโยบายที่เปลี่ยนแปลง และตรง



กับความต้องการของประชาชนได้ ตลอดจนบางหน่วยงานมีภารกิจซ้ำซ้อน ทำให้เกิดการนำเสนอ โครงการที่ซ้ำซ้อนกันและทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ รวมถึงปัญหาด้านบุคลากร เพราะการที่ผู้ปฏิบัติงานบางหน่วยงานขาดความชำนาญ ไม่สามารถใช้ความชำนาญงานปฏิบัติการหรือโครงการขนาดใหญ่ได้ ทำให้ต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณและเวลาในการดำเนินงาน

ในด้านงบประมาณ การที่เมืองพัทยาเมืองพัทยาไม่เพียงพอที่จะใช้บริหารจัดการได้ทุกภารกิจที่จำเป็นและทั่วถึง และปัญหาในการนำเสนอของงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้เมืองพัทยานำเสนอขออนุมัติโดยผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเมืองพัทยาได้รับการสนับสนุนงบประมาณสำหรับใช้ในการบริหารจัดการและการพัฒนาท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการที่แท้จริง และไม่เป็นไปตามสัดส่วนของการก่อให้เกิดรายได้แห่งรัฐ เป็นผลทำให้ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ตามโครงการที่มีความสำคัญหรือโครงการขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ด้านการติดตามและประเมินผล ซึ่งมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามประเมินผลโครงการเป็นเรื่องที่ดี แต่อาจจะยังมีจุดอ่อนที่ทำให้การติดตามประเมินผลองค์กรไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หากคณะกรรมการไม่สามารถตรวจสอบนโยบายได้ครอบคลุมทุกด้าน ขาดข้อมูลในการตรวจสอบ อีกทั้งหากขาดความจริงใจในการติดตามการดำเนินการ โครงการ ก็ย่อมที่จะไม่สามารถประเมินผลสำเร็จของโครงการได้ อีกทั้งการดำเนินการยังขาดความสามารถในการควบคุม โดยเฉพาะการขาดการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน จึงไม่สามารถติดตามประเมินผลโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และขาดกลไกในการติดตาม และประเมินผลความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการเร่งด่วนที่สำคัญ ซึ่งจะใช้เวลาในการดำเนินการอย่างน้อย 2 - 3 ปีงบประมาณขึ้นไป ทำให้ผลลัพธ์ของการทำงานเชิงยุทธศาสตร์ไม่ เป็นไปตามเป้าประสงค์ที่กำหนด (Puang Ngam, 2016)

ผลการวิจัยในประเด็นการจัดการโครงการขนาดใหญ่เมืองพัทยา เกี่ยวกับ

อำนาจหน้าที่ ศักยภาพของเมืองพัทยาที่ไม่เพียงพอในการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งการที่เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เมืองพัทยาไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจริงจัง เช่น การจัดระเบียบการจราจร การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การดูแลรักษาความสะอาดภายในเขตเมือง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการจัดลำดับความสำคัญก่อนนโยบายของผู้บริหารเมืองพัทยา ซึ่งจากโครงสร้างทางการบริหารเมืองพัทยาในปัจจุบัน กำหนดให้เป็นการเลือกผู้บริหารหรือนายกเมืองพัทยาโดยตรง การที่เมืองพัทยามีโครงสร้างการบริหารงานเช่นนี้ จึงทำให้การทำงานของผู้บริหารย่อมต้องให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งเป็นฐานเสียงสนับสนุนในพื้นที่ การตัดสินใจในเรื่องใดก็ตามที่อาจเป็นผลดีต่อเมืองพัทยารวม แต่หากส่งผลกระทบต่อฐานเสียงที่สนับสนุนก็อาจทำให้ผู้บริหารเมืองพัทยาลี้ภัยที่จะดำเนินการในเรื่องเหล่านั้น รวมถึงปัญหาการคลังและงบประมาณของเมืองพัทยา (Xinghin, 2017) ซึ่งแม้ว่าเมืองพัทยามีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ตาม แต่ทั้งในด้านโครงสร้างรายได้และระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐที่ให้แกเมืองพัทยานั้น ยังคงไม่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น แม้ว่าเมืองพัทยจะสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรงจากรัฐบาล แต่ในหลายกรณีเงินจัดสรรเหล่านั้นอาจไม่ตรงกับความต้องการของเมืองพัทยา เพราะการจัดสรรงบประมาณนั้นอาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของส่วนราชการเองมากกว่าด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลให้เมืองพัทยาไม่สามารถพึ่งพาตนเองด้านงบประมาณได้ตามภารกิจและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยามีอยู่อย่างกว้างขวาง ทำให้เมืองพัทยาไม่สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตพื้นที่ แต่เมืองพัทยาไม่สามารถเข้ามาจัดการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีการขยายไปในพื้นที่กว้างมากขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อการท่องเที่ยวในอนาคตของเมืองพัทยาได้ จึงเป็นที่มาของการมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อ

เข้ามาบริหารจัดการพัฒนาเมืองพัทยาพื้นที่พิเศษท่องเที่ยว และแก้ไขปัญหาและโครงการขนาดใหญ่ ในเมืองพัทยา และสามารถบริหารงบประมาณ บังคับบัญชาบุคลากร ตลอดจนบริหารงานบุคคลให้ได้อย่างดีขีดตามกฎหมาย เพื่อสร้างความเชื่อมั่น แก่พนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยา และภาคประชาชน

จากการศึกษาข้อมูลโครงการขนาดใหญ่ 2 โครงการคือ โครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง และโครงการเสริมทรายชายหาดพัทยา และทำการวิเคราะห์การบริหารจัดการ โครงการตามหลักธรรมาภิบาล คือหลักประสิทธิผลและประสิทธิภาพ (Effectiveness and Efficiency) ตามหลักความรับผิดชอบ (Responsibility) ตามหลักความโปร่งใส (Accountability) ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การกำหนดตัวชี้วัด ซึ่งเป็นองค์ประกอบของเครื่องมือวัดความโปร่งใสที่ใช้ประเมินโครงการขนาดใหญ่ การจัดการโครงการขนาดใหญ่ตามหลักการมีส่วนร่วม (Participant) และการรับฟังความคิดเห็นประชาชน ซึ่งทั้งหมดที่ได้กล่าวถึงนี้เป็นไปนโยบายรัฐบาล ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม จากข้อค้นพบเกี่ยวกับการร่างขอบเขตงาน การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและเทคนิคการก่อสร้าง รวมถึงวิธีการจ้างเหมาก่อสร้างด้วยการประกวดราคาจ้าง โดยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ พบว่าทั้ง 2 โครงการ มีนโยบายความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ที่ไม่ชัดเจน ในประเด็นคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ นำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญเพราะสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ แทนที่การประกวดราคาจะเป็นการแข่งขันอย่างเสรี เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่แท้จริงในการทำโครงการในราคาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อทุกภาคส่วน

อีกหนึ่งประเด็นที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในกรณีโครงการอุโมงค์ลอดทางแยก พัทยากลาง ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาจราจรบนถนนสุขุมวิท ก่อนทำการของบประมาณเพื่อแก้ไขปัญหาจราจรทางแยก

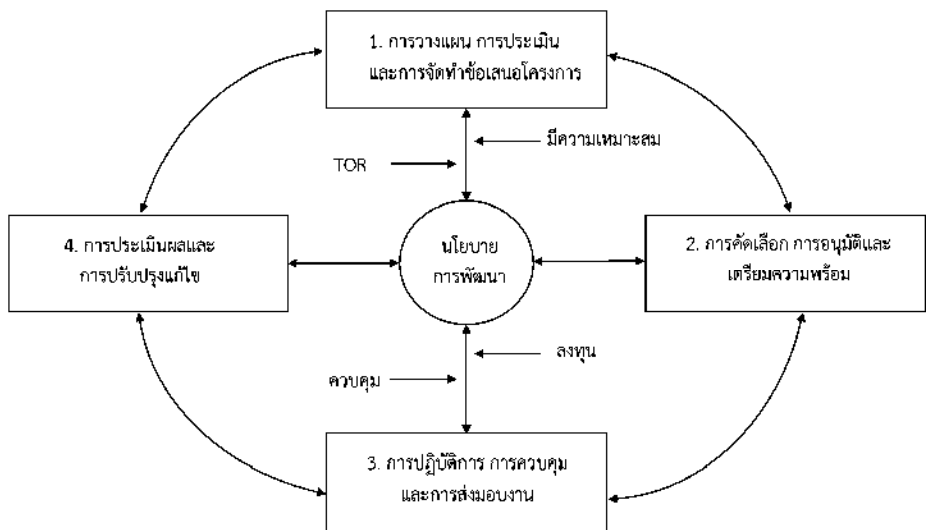
บริเวณพญาเหนือ พญาใต้ และเทพประสิทธิ์ เป็นอันดับต่อไปนั้น พบว่าการที่เมืองพญาใต้จัดให้มีการประชุมหรือ รับฟังข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นจากภาคเอกชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีการชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างอุโมงค์ลอดทางแยก และสะพานลอยเพื่อคนพิการที่อยู่ในโครงการเดียวกันนั้น เกิดข้อค้นพบที่ว่า การวิเคราะห์ผลดีและผลเสียก่อนเริ่มโครงการที่ไม่ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน จะนำมาซึ่งการคัดค้านจากภาคเอกชน และประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ทำให้คนพิการเสียสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์จากโครงการสาธารณะของเมืองพญา และการเผชิญหน้าระหว่างเมืองพญากับภาคเอกชน อันเป็นการเพิ่มระดับของความขัดแย้งให้ขยายตัวมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่ความล้มเหลวของการบริหารจัดการเมืองพญา ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่ยอมรับบทบาทของประชาชนในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและไม่ไว้วางใจการบริหารงานของเมืองพญา ทั้งนี้ เป็นการตอกย้ำถึงอำนาจหน้าที่ในการบริหารเมืองพญาที่ไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหา และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

### ข้อเสนอแนะ

การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา หรือการกำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ควรพิจารณาถึงศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นหลัก ทั้งนี้ เป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดิมมีลักษณะการรวบอำนาจอยู่กับฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว ซึ่งทำให้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถเข้าไปเป็นผู้บริหารองค์กรได้โดยง่ายและต่อเนื่องอยู่เสมอ ดังนั้น การจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ นอกจากตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว ยังจะต้องอาศัยประชาชนที่ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และนักวิชาการควรให้ความรู้ถึงข้อดีข้อเสียในแต่ละพื้นที่นั้นๆ เพราะหากไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบดังกล่าว ก็เชื่อได้ว่า ถึงแม้ว่าจะเป็นเขตการปกครองแบบท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่

บุคคลเก่า อำนาจเก่า วิธีการและรูปแบบเก่าจะถูกนำกลับมาใช้ ทำให้อำนาจในการบริหารงานของผู้บริหาร ไม่เด็ดขาด ขาดความชัดเจนและโปร่งใส และให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นฐานเสียงสนับสนุนในพื้นที่ และอาจหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ที่เป็นผลประโยชน์โดยรวม แต่อาจส่งผลกระทบต่อฐานเสียงที่สนับสนุนก็ได้

ในประเด็นการจัดการโครงการขนาดใหญ่ เมืองพัทยา ซึ่งมีขั้นตอน และกระบวนการดำเนินงาน โครงการที่มีความสลับซับซ้อน เนื่องจากแนวคิดของโครงการที่ต้องพิจารณาตามสภาพปัญหาและความต้องการของสาธารณชนที่ผ่านการวิเคราะห์ และกำหนดเป็นแนวนโยบายของรัฐบาล ในการบริหารการพัฒนาเป็นสำคัญ จึงกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐบาลจึงเป็นจุดศูนย์กลางของวงจร โครงการ จากนั้น จึงมีการดำเนินการตามวาระหรือขั้นตอนที่สำคัญ รวม 4 ขั้นตอน ตามแผนภาพวงจรโครงการ ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1: วงจร โครงการ

1. การวางแผน การประเมินและการจัดทำข้อเสนอโครงการ เป็นวาระเริ่มต้นของโครงการ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอน การกำหนดแนวคิดโครงการ ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาปรับเป็นแนวคิดของโครงการ ประเมินความพร้อมและความ

เหมาะสมเพื่อพิจารณาทางการลงทุน การกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญของ โครงการ (Term of reference – TOR) อันประกอบด้วยวัตถุประสงค์และเป้าหมายของ โครงการ ทางเลือกในการดำเนินงาน และประมาณการใช้ทรัพยากรและแหล่งที่มาของทรัพยากร ที่ใช้ในการจัดการโครงการ และอายุโครงการ โดยการศึกษาความเป็นไปได้และ ประเมินโครงการ ซึ่งเป็นการศึกษาข้อเท็จจริงในบริบทของโครงการมีความจำเป็นเป็น อย่างยิ่งในการพิจารณาความเป็นไปได้ด้านต่างๆ รวมทั้งการนำผลการศึกษาทั้งหมดมา ประเมินความเหมาะสมที่จะเป็นประโยชน์ในการตัดสินใจว่าจะลงทุนในโครงการ นั้นๆ หรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การรับฟังความ คิดเห็นของประชาชน รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญ และวัตถุประสงค์โครงการให้ ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประมวลสถานการณ์แวดล้อม เงื่อนไขทาง สังคม เทคโนโลยีที่จำเป็น รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ ก่อนจะจัดทำ รายละเอียดแผนงาน แบบการก่อสร้าง คุณลักษณะเฉพาะของงาน มาตรฐานของ อุปกรณ์ตลอดจนถึงอำนวยความสะดวกต่างๆ

2. การคัดเลือก การอนุมัติ และการเตรียมความพร้อม เป็นการนำรายละเอียด ของโครงการมาพิจารณาเปรียบเทียบกับโครงการอื่นๆ ดังนั้นรายละเอียดต่างๆ ของ โครงการจะถูกประเมินโดยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง โดยพิจารณาจาก หลักเกณฑ์ต่างๆ ดังต่อไปนี้ ก่อนการอนุมัติโครงการ กล่าวคือ ความสมบูรณ์ของ ข้อเสนอโครงการ เหตุผลและความจำเป็นของโครงการ วัตถุประสงค์ของโครงการ ความสอดคล้องของโครงการกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาประเทศ มติ คำสั่ง ระเบียบ แผนปฏิบัติการของหน่วยงาน รวมถึงพิจารณาความเหมาะสมของการศึกษา ความเป็นไปได้ วิธีการดำเนินงาน ประสิทธิภาพของโครงการและแหล่งทุนที่ใช้ในการ ดำเนินงาน ความเหมาะสมของทางเลือก

3. การปฏิบัติการ การควบคุม และการส่งมอบโครงการ การนำโครงการไป ปฏิบัติ เป็นการทำงานของผู้จัดการโครงการในการมอบหมายงานแก่คณะกรรมการ ดำเนินงาน การตัดสินใจในการจัดซื้อ จัดหา และการจ้างก่อสร้าง ทั้งนี้พิจารณาข้อมูล

ในหลาย ๆ ด้าน เช่น ระบบประมูลด้วยวิธี e-Auction มีความโปร่งใส และมีระบบการควบคุมที่ดีเพียงพอ การกำหนดเงื่อนไขการริบเงินประกันของประกวดราคา ความเหมาะสมในการกำหนดราคากลาง ทั้งนี้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงขั้นตอนในการจ้างก่อสร้างโครงการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ส่วนขั้นตอนในการควบคุมและส่งมอบโครงการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในขั้นตอนการเตรียมความพร้อมของโครงการ และการประเมินโครงการ ทั้งนี้เพื่อความสอดคล้องระหว่างการวางแผนโครงการกับการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ

4. การประเมินผลและปรับปรุงแก้ไข งานในขั้นตอนสุดท้ายคือ การติดตามประเมินผล และการปรับนโยบายและแผนพัฒนา โดยขั้นตอนนี้ จะให้ความสำคัญต่อการวัดความสำเร็จ หรือประเมินความล้มเหลวของโครงการ โดยผลการประเมินจะถูกนำไปใช้สำหรับการปรับปรุงนโยบายและวางแผนต่างๆ ต่อไป

## References

- Charupongsakul, T. (2011). *Master plan and survey design for Pattaya beach sand making Chonburi province*. Bangkok: Harbor Department. [in Thai]
- Government Gazette. (2017). *National security council order 6/2017*. Bangkok: Office of the National Security Council. [in Thai]
- Paung Ngam, K. (2016). *Local government principles and new dimensions in the future*. Bangkok: Vinuachon. [in Thai]
- Xinghin, S., et al. (2017). Study and analyze data to develop Pattaya city into ASEAN community. *Journal of King Mongkut's University of Technology North Bangkok*, 27(2), 379 - 391. [in Thai]

**Author**

Mr. Nattawat Kamkong

Program in Public Administration, Doctor of Philosophy,

Western University

127/82 Moo. 4 Banglamong., Banglamong District,

Chonburi Province

Tel.: 086-6461957 E-mail : suksay2018@gmail.com